

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO PÚBLICO EN MEDELLÍN, ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO CON PERSPECTIVA TERRITORIAL

Ramiro Alberto Vélez Rivera*

RESUMEN

La estructura y el contenido del artículo están relacionados con las estrategias y los temas del Derecho Público que se constituyen en objetos de investigación, igualmente el artículo desarrolla los factores y escenarios relacionados con política pública que permiten identificar su pertinencia territorial y la importancia del ciclo de política en el marco del derecho público.

El artículo expone los aspectos de investigación que se producen en la relación del derecho administrativo y del gobierno institucional, indicando que el sector público colombiano constituye el campo de interés de los esquemas gubernamentales que inciden en la práctica de la administración pública y en la articulación de la agenda pública a los sistemas de decisión que se configuran en la vida pública.

Palabras claves: Derecho Público, Política Pública, Agenda Pública, Sector Público, Públicos-Organizativos.

ABSTRACT

The structures and the contents of this article are related to the strategies and the topics of public law, which constitute the research objects. Likewise, this article develops the factors and scenarios related to public policies that permits to identify its territorial pertinence and the importance of the political cycle in the frame of public law.

This article presents the research aspects that are produced in the relationship between administrative law and institutional government, pointing out that the Colombian public sector constitutes the field of interest of the governmental schema that influence in the practice of public administration and in the articulation of the public agenda to the decision-making systems that shape public life.

Key words: Public law, public policy, public agenda, public sector, organizational audiences

* Magíster en Ciencia Política. Universidad de Antioquia. Docente Investigador

PRESENTACIÓN

Este texto es producto de las actividades académicas y de campo de la investigación: *POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO PÚBLICO EN MEDELLÍN, ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO CON PERSPECTIVA TERRITORIAL* que desarrollamos en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín. El texto comprende dos partes: en la primera se exponen los aspectos, perspectivas y contenidos que representan interés para la investigación en derecho público; en la segunda parte se despliegan los factores de poder estructurantes del sector público en Colombia que constituyen interés investigativo por cuanto su déficit se traduce en la instrumentalización de las políticas de gobierno y del derecho administrativo, igualmente se exponen las categorías relacionadas con los ciclos de política pública que representan interés del derecho público con sentido local; el texto se complementa con tres unidades de análisis investigativo que en Medellín indican la profundización del ciclo institucional del sector público municipal y las opciones de la política pública en Medellín para constituirse en nuevo referente de la vida pública y del derecho público.

CICLOS DE POLÍTICA PÚBLICA, SECTOR PÚBLICO E INVESTIGACIÓN EN DERECHO PÚBLICO

Investigar en Derecho Público implica diferenciar dos escenarios, el primero relacionado con la concepción clásica del derecho público vinculado al Estado, y el segundo relacionado con la práctica investigativa en derecho público, vinculada a campos estratégicos y cruciales caracterizados por configuraciones temáticas recientes que sustentan la interacción del derecho público con nuevos campos enfocados internacional y localmente. En el primer escenario observamos el derecho público comprometido con estructuras institucionales y preceptivas orientadas a la justificación del Estado como unidad estructurante del orden constitucional, de la justicia con perspectiva garantista y de

los derechos como efecto natural de la democracia; en efecto, el derecho público en este escenario justifica el Estado como la máxima convención liberal que representa la emancipación social y el logro histórico de los derechos como la recompensa a los ciudadanos por la superación del Estado natural; el Estado constituye las garantías sociales y constitucionales que permiten la materialización del pacto, del contrato y del consenso liberal que mediante el derecho público comunican los fines, los principios y la moral para justificar que en el marco de la estructura indicada se sustentarán las instituciones políticas orientadas a la seguridad, y el orden interno e internacional; en este panorama el derecho público constituye la parte que facilita el encuentro del Estado con la ciudadanía y de ésta con las instituciones políticas hasta conformar dos esferas de estabilidad. En la primera esfera interna el derecho público proporciona reglas y garantías que sustentan intercambios constitucionales de ciudadanos con instituciones, de instituciones con instituciones y de demandas sociales con reformas al Estado, esta esfera relativa al derecho público interno refleja las coincidencias formales de la ciudadanía sobre cosmovisiones estatales y políticas; la segunda esfera está relacionada con el derecho internacional público, que en sentido estricto está vinculado a fines similares, esto es, a la estabilidad jurídica internacional y a la convención sobre reglas políticas comunes que faciliten intercambios entre naciones sobre la base de mutuo reconocimiento y legislaciones coincidentes sobre temas básicos de comercio exterior, política exterior, calidades consulares y en general estatutos internacionales que garanticen la activación de estructuras supranacionales, sinónimo del derecho internacional público estable.

En consecuencia, el derecho público con perspectiva estatal está sustentado en la esfera interna vinculante de derechos, garantías y democracia, y en la esfera internacional vinculante de tradiciones supranacionales que permiten interestatalidad y pactos comunes, ambas esferas del derecho público alcanzan materialidad histórica social e interna-

cional mediante el desenlace de ciclos institucionales ligados a binomios de: legalidad-legitimidad; seguridad-orden; estabilidad-reformas, en efecto, las esferas indicadas del derecho público se consolidan en el marco del Estado en consideración de las aplicaciones de la legalidad expresada en la libertad negativa que dispone el Estado para la defensa y el disfrute de bienes públicos históricos de corte institucional y de las aplicaciones de la legitimidad expresada en libertades positivas que justifican la estructura del Estado nacional vinculado con la democracia, los derechos y las libertades públicas.

La relación seguridad y orden igualmente justifica en ambas esferas del derecho público la generación de estructuras legislativas y morales que autorizan la aplicación de modelos de Estado, la disponibilidad de fuerzas y de armas y el consenso sobre tratamiento internacional de conflictos y sistemas políticos internacionales; en igual sentido la relación estabilidad-reformas permite a las esferas indicadas del derecho público promover transformaciones institucionales y ajustes constitucionales, asistidos por la convicción estatal de incorporar en la vida pública interna de la sociedad derechos actualizados, e incorporar en la esfera pública internacional enlaces entre Estados que faciliten actualizaciones constitucionales y judiciales sobre temas estratégicos de la paz y la estabilidad institucional.

En este panorama, el derecho público interno y el derecho público internacional están articulados a doctrina y jurisprudencia de nivel histórico que permiten análisis e interpretaciones jurídicas apropiados, para justificar las actualizaciones formales del Estado y de los modelos que subyacen a su historia institucional y, seguramente, sobre esta tradición se construirán marcos de referencia de utilidad académica para los fines de la investigación; sin embargo, el derecho público vinculado estrictamente al Estado como único eje, resulta circular y autocontenido por cuanto surge unido a reglas inmovibles que repiten los temas y los objetos

de interés investigativo, lo cual se traduce en documentos, reseñas y análisis bibliográficos de gran nivel, siempre sobre temas recurrentes del derecho público. Los aspectos presentados constituyen el objetivo del primer escenario en el que el derecho público depende de las circunstancias del Estado, lo que permite lentos avances en su trayectoria investigativa y copiosas tradiciones académicas que lo constituyen en un marco ideal de referencia; resulta pertinente diferenciar el escenario indicado del escenario del derecho público como objeto de investigación, por cuanto en el segundo caso el déficit, las regularidades y los avances de sus contenidos y prácticas configuran campos abiertos y recientes de investigación en derecho público, en este escenario se desarrollarán los planteamientos que relacionan el derecho público como campo y objeto de investigación.

Para efectos de incursionar en el segundo escenario del derecho público vinculado con la investigación, presentaré y desarrollaré cuatro planos de interés investigativo en los que el derecho público dispone su lógica institucional y establece contrastes para configurar campos estratégicos de acción investigativa. El primer plano de interés investigativo relacionado con el derecho público está vinculado con la condición de objeto de investigación que adquiere al establecer contacto discursivo y disciplinar con otros campos académicos y saberes producidos en diversos ámbitos, lo que se traduce en la pérdida de centro del Estado como eje histórico de su sentido académico, en efecto, el derecho público se constituye actualmente en objeto de investigación por cuanto fluye de tramas multidisciplinarias constituyentes de nuevos temas y correspondientes discursividades, igualmente el derecho público hoy produce argumentación a partir de combinaciones discursivas que articulan el sentido del Estado con lógicas públicas, institucionales y territoriales que facilitan análisis e interpretaciones de diversa procedencia, lo que amplía sus posibilidades de interacción con la sociedad y con comunidades investigativas de horizontes diversos y compartidos; el derecho público como objeto de

investigación complementa las características indicadas con la identificación y utilización de recursos temáticos y bibliográficos generados por los contrastes multidisciplinares, lo que autoriza que en los procesos de indagación sobre derecho público se exploren fuentes distintas a la doctrina y la jurisprudencia para comprender los temas e intereses sobre derecho público identificados y consultados en fuentes de información no convencionales.

El segundo plano de interés investigativo relacionado con el derecho público, está vinculado con las perspectivas de lo público que subyacen a su práctica y a sus discursos, la relación del derecho público con lo público-estructural pone en evidencia los temas de su historia institucional: el Estado, las instituciones políticas, las libertades públicas, en este caso el derecho público asume que lo público surge de la capacidad estabilizadora del Estado que mediante las instituciones políticas genera orden y cohesión social, la investigación sobre el derecho público en perspectiva público-estructural se focalizará en modelos de Estado, diferencias del poder político y del poder público, incidencia de las Cortes en la institucionalidad. La relación del derecho público con lo público-institucional representa campo de acción investigativo, considerando que las transformaciones del régimen político y consecuentemente las variaciones del gobierno y del gobernante inciden en la relación del derecho público con el Parlamento, con el sistema político y con el sistema presidencial, en este caso el derecho público modela sus prácticas y sus discursos en lógicas electorales, en triángulos de hierro y en coaliciones gremiales que exponen en la esfera pública intenciones y prácticas del poder público que en todos los casos constituyen temas de investigación en derecho público.

Los contextos y las discursividades que surgen de los públicos-organizativos igualmente constituyen referentes de investigación para el derecho público, considerando que el ascenso a la esfera pública de actores locales con sentido territorial, rectifica los vínculos de encuentro de la política con los

sistemas de decisión de la institucionalidad local con la planeación gubernamental y de los actores políticos locales con el poder político territorializado, los públicos-organizativos representan para el derecho público un campo reciente de adaptaciones y referentes que muestra transiciones hacia tipologías de gobierno con carácter estratégico y deliberativo. El derecho público en perspectiva investigativa multiplica las opciones de temas y análisis, considerando las combinaciones prácticas y discursivas que establece con los públicos, sus actores y territorios.

El tercer plano, en el que el derecho público se consolida como objeto de investigación, está relacionado con las inconsistencias y desbalances del derecho administrativo en el campo específico de sus aplicativos y los efectos propiciados en campos y ciclos institucionales que se materializan en el sector público, en el sistema burocrático, en la estructura de la función pública y la función administrativa y en la jerarquización de la estructura departamentalizada que construye la ingeniería institucional en sentido formal y jurisdiccional. En efecto, el derecho administrativo se constituye en ámbito de investigación, por lo menos en tres sentidos: en cuanto registra inconsistencias entre los fines del Estado y la aplicación de instrumentos administrativos que reflejan la superposición de la burocracia pública sobre los principios estatales de equidad y justicia, logrando que en el marco de esta rivalidad se consagren temas de investigación en los que el derecho administrativo justifica el dominio del gobierno institucional sobre la institucionalidad estatal; en cuanto a que el derecho administrativo está provisto de tradiciones legislativas aglomeradas que se expresan rígidas en la relación ciudadanía y Estado, en este caso la proliferación de actos administrativos enfocados a consolidar el modelo de Estado patrimonial y burocrático y a consolidar la potestad administrativa del sistema presidencial, representan campos de investigación sobre derecho administrativo que permiten descubrir déficit democrático y exorbitancia gubernamental que en todos los casos facilitan la in-

vestigación en derecho público, en cuanto al marco del derecho administrativo se aplican modelos de administración y gestión orientados a la consolidación del funcionalismo gubernamental expresado en sistemas de indicadores que privilegian el gerencialismo y formalizan al extremo el pacto político del Estado en sentido social y democrático.

En este plano de interés investigativo resulta de igual importancia considerar las lógicas internas de funcionamiento del sector público continente del derecho administrativo, instrumentalizado por los cuerpos burocráticos que inducen leyes y reformas en virtud de ganancias electorales y postulamientos presidenciales que al interactuar con los enclaves constitucionales de justicia y representación política, complejizan la esfera pública para transformarla en objeto de interés investigativo para considerar los excesos de la formalidad y la distendida capacidad de legitimidad que genera en las ciudadanías, las comunidades políticas y los actores políticos territoriales; en efecto, la investigación sobre el sector público es correlativamente la investigación sobre los añadidos burocráticos y jurisdiccionales que circulan en el derecho administrativo, por cuanto el sector público es el núcleo del derecho público en Estados históricamente administrativos, patrimoniales y burocráticos; en el marco del sector público se generan actos, eventos y redes imprevistos que constituyen objetos de investigación, considerando que a partir de la concentración de poder burocrático se generan coaliciones de ideologías, partidos, modelos y controles que representan campos inéditos de investigación que perfilan análisis políticos y jurídicos de interés investigativo; en consecuencia, el incremento del tamaño del sector público es proporcional a la instrumentalización del derecho administrativo y el incremento de las alianzas de los actores del sector público, es proporcional a la reducción de los derechos de los ciudadanos para intervenir en lo público.

El cuarto plano en el que el derecho público se constituye en objeto de investigación, está relacionado con el territorio como estructura, relación

y factor de poder; en efecto, el territorio ha pasado de representar la unidad formal y natural de la soberanía para constituirse en ámbito de territorializaciones de poder que justifican el imperativo público de diversas territorialidades locales, competidas por la cosmovisión del territorio como expresión material del Estado. El territorio constituye un campo crucial y estratégico de investigación en derecho público, por cuanto materializa por lo menos cinco dimensiones: El territorio en cuanto campo de interacciones de poderes locales; el territorio en cuanto ámbito de materialización de programas gubernamentales que generan marginalidades e inclusión; el territorio en cuanto diagrama de poderes que territorializan micropolíticas, guerras locales y justicias territoriales; el territorio en cuanto ámbito de la geografía política que se expone a lógicas internacionales de cooperación y desarrollo y; el territorio en cuanto trama de intereses que originan lo público con sentido gremial, deliberativo, gubernamental y sectorial.

SECTOR PÚBLICO Y POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA

El Estado social y democrático de derecho en Colombia establece comunicación pública con los ciudadanos por intermedio de la consagración de derechos y mediante la garantía de libertades públicas que permiten la aplicación de los fines jurídicos y sociales de las instituciones políticas, esta faceta del Estado está sustentada en el derecho constitucional que materializa la dimensión social y participativa del Estado. Complementariamente la estructura interna del Estado colombiano vincula el derecho administrativo para aplicar culturas legislativas en la perspectiva de la función pública y la función administrativa, que sustentan niveles gubernamentales y sistemas de políticas distribuidos en la totalidad de la estructura gubernamental del Estado colombiano; en consecuencia, el derecho público en Colombia permite que la esfera pública y la estructura del poder público concreten la cultura política y el sector público.

EL sector público permite en el Estado colombiano la realización de los fines y las políticas del sistema presidencial que se consolida en la esfera pública, en el régimen político, en el gobierno institucional y en las políticas de gobierno; en efecto, la esfera pública representa para el sector público el ámbito de relaciones del sistema presidencial con la ciudadanía, mediante la oferta institucional de programas gubernamentales que suplen la doble función de garantizar derechos y propiciar el acceso a bienes públicos, mediante la planeación institucional y la inversión pública; complementariamente el régimen político representa el marco de estabilidad en el que el sector público enfoca la estructura ministerial y departamentalizada a la función pública, para garantizar a los ciudadanos que la estructura territorial del Estado es accesible a las tendencias políticas y administrativas que surgen del contacto de los ciudadanos con el Estado y con la administración pública. El gobierno institucional en Colombia representa el encuentro de la esfera pública y el régimen político, considerando que engrana la autoridad política y la autoridad administrativa en la perspectiva de programas gubernamentales que desde el Departamento Nacional de Planeación orientan el desarrollo institucional hacia el Estado municipal y el Estado regional, indicando que el gobierno institucional del nivel central ejerce regulaciones que justifican la descentralización y la desconcentración como factores de articulación del Estado y el territorio, con el criterio de garantizar la estabilidad interna y fomentar la efectividad del modelo administrativo, el gobierno institucional asume que los propósitos políticos y administrativos que lo preceden se concretan socialmente a partir de la aplicación de políticas de gobierno que permiten que el sector público colombiano establezca vínculo institucional con los municipios y las regiones en virtud de la unidad jurídica y administrativa del Estado colombiano; en efecto, las políticas de gobierno constituyen el mecanismo del sector público en Colombia, para interactuar con la ciudadanía con el objetivo de aplicar modelos administrativos y planeación

institucional, indicando que la inversión pública es distributiva y sustentada en la Ley 152 de 1992.

Para la investigación *POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO PÚBLICO EN MEDELLÍN, ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO CON PERSPECTIVA TERRITORIAL* que desarrollamos en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, resulta estratégico el panorama expuesto, considerando que sus postulados fundamentales están orientados a identificar las incidencias del sector público colombiano en la órbita municipal, indicando que las políticas gubernamentales se orientan exclusivamente a la estructura formal del Estado municipal y consecuentemente se diferencian de las políticas públicas, en cuanto éstas surgen de la capacidad de acción pública de las organizaciones sociales en contextos estratégicos del territorio; sin embargo, para los fines de esta investigación es fundamental indicar que el derecho público en Colombia y el sector público, han constituido el marco del desarrollo institucional que mediante políticas gubernamentales ha ejercido regulaciones sobre la estructura municipal, lo que se ha traducido en administraciones públicas, municipales y regionales vinculadas a planes de desarrollo que formalmente disponen modelos y recursos públicos que fortalecen el sector público y las políticas gubernamentales de mediano plazo y con impactos sociales discutidos.

Para esta investigación, el sector público y las políticas de gobierno en Colombia constituyen referentes institucionales y analíticos que permiten la presentación y sustentación de una tesis inédita y preliminar de investigación expresada en los siguientes términos: El déficit territorial y social del sector público en Colombia es proporcional al incremento y formalización de políticas de gobierno y, consecuentemente, condición para el surgimiento y consolidación de políticas públicas con enfoque territorial y local.

El déficit del sector público en Colombia es indicativo de la mínima efectividad de la centralización

del modelo gubernamental y estatal, expresado en políticas de gobierno que aglutinan formalmente la estructura territorial del Estado sin establecer comunicación pública efectiva con públicos-organizativos allende los límites de la estructura del Poder Público colombiano; en este panorama surge la dicotomía de las políticas de gobierno y de las políticas públicas, por cuanto proceden de ámbitos distintos y por cuanto comprometen actores, recursos y propósitos distintos; en efecto, los programas sustentan políticas gubernamentales de mediano plazo con sentido instrumental, con impacto en el modelo de Estado y contrariamente la política pública se enfoca hacia escenarios y escenas territoriales que consolidan actores y territorios con sentido local y correlativamente la política pública consolida y legitima públicos-organizativos que configuran factores de poder local, problemáticas sociales y ciclos de decisión que vinculan la política pública con estrategias territoriales, entregando autonomía a las organizaciones de la sociedad.

EL CICLO INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO Y EL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA CON PERSPECTIVA DE DERECHO PÚBLICO

El sector público en Colombia está estructurado a partir del ciclo institucional de períodos gubernamentales que, mediante políticas ministeriales y diseños tecnocráticos de los Departamentos Administrativos, concreta modelos de desarrollo producto de gobiernos institucionales que ocupan burocráticamente el Estado en el nivel central, el Estado regional y el Estado municipal; en consecuencia, el ciclo institucional del sector público se inicia con la estructuración político-administrativa del sistema presidencial, continúa con la ocupación burocrática que el gobierno institucional ejerce sobre los Departamentos Administrativos, para aplicar planeación institucional, orientada a la descentralización administrativa y la desconcentración de competencias que garantizan la superposición de autoridades administrativas sobre mandatos democráticos municipales, el ciclo institucional se

cierra con la aplicación de políticas gubernamentales sobre la totalidad del Estado regional y del Estado municipal para garantizar que las entidades territoriales tributen fiscal y administrativamente al gobierno institucional del nivel central, para materializar los fines del Estado y la estructura interna del derecho público.

El ciclo institucional del sector público sustentado en políticas gubernamentales descentralizadas registra notables desbalances y déficits, expresados en el incremento de la centralización administrativa que no registra las dinámicas sociales y territoriales propiciadas por actores locales en la periferia del modelo administrativo del Estado, en este marco las políticas públicas surgen como alternativas de decisión política que concretan tres factores de sustentación de su estructura y de su acción pública: el primer factor indica que la política pública surge asociada a intereses públicos de actores locales mixtos; el segundo factor indica que la política pública representa la apertura de centros de decisión que constituyen gamas sociales y públicas distintas de la lógica privatizadora del sector público; el tercer factor de política pública indica que los sistemas de decisión se enfocan a agendas públicas dispuestas estratégicamente para adaptar y aplicar contenidos del derecho público en perspectiva territorial y sectorial, lo que se traduce en capacidad política para actores sociales usualmente ligados a estadísticas institucionales. Los factores indicados de política pública se sustentan en perspectivas recientes de lo público que toma distancia de políticas gubernamentales, para concretar nuevos panoramas locales en los que la política pública diversifica el derecho público con sentido municipal.

La política pública sustentada en factores de poder local, en territorios y públicos-organizativos se concreta en ciclos de política enfocados a la publicación de recientes esferas públicas que actualizan el Estado en sentido municipal y el derecho público con despliegue en órbitas locales y temas estratégicos; en efecto, los ciclos de política pública

en el marco de esta investigación están enfocados a cinco categorías que propician la comprensión e interpretación de la política pública en la que actores sociales y mixtos desplazan los intereses públicos hacia territorialidades separadas del sector público clásico.

El primer componente de los ciclos de política pública está relacionado con sistemas de decisión direccionados por actores sociales y mixtos hacia territorios estratégicos, que registran empresas y dinámicas sociales responsables de consensos sobre temas y bienes públicos.

El segundo componente de los ciclos de política pública está relacionado con la implementabilidad de agenda pública, que registra intereses y actores arraigados territorialmente, la implementabilidad de agenda sustenta la dinámica de la política pública en cuanto es agenda para incidir en decisiones de gobierno, lo que indica que la planificación ocupa una mínima importancia en el ciclo de la agenda pública.

El tercer componente de los ciclos de política pública está relacionado con la estructuración y aplicación de análisis y evaluación de política pública, en ambos casos se explora en la capacidad política y pública de los actores de política, para constituir diagramas territoriales y de gobierno público en los que la política pública actúa como dispositivo de registro de intereses locales (análisis) y simultáneamente se identifican áreas de impacto, caracterizadas por la capacidad de asociar la diversidad de actores a la diversidad de territorios que se configuran en el ciclo de política (evaluación). En este componente de análisis y evaluación de política se concreta la autogestión de la organización social para diseñar y aplicar política pública, lo que indica que el sector público clásico resulta deficitario.

El cuarto componente de los ciclos de política pública está vinculado a la aplicabilidad de la legislación con enfoque local para articular intereses estatales con intereses ciudadanos, en este marco

la política pública concreta los servicios públicos domiciliarios, las participaciones fiscales en la órbita territorial y el control social local; la relación de la política pública con la legislación se concreta en virtud de la capacidad de la organización social para desplegar el sentido público de la ley en la vida pública del territorio.

El quinto componente de los ciclos de política pública está relacionado con el análisis comparado de la política, considerando que la contrastación de lógicas internacionales y locales de ciclos de política, facilita la ampliación del sistema político y el intercambio de agendas para sustentar el carácter público de la política pública y su capacidad para generar juegos sociales, sustentados en capacidad de gobierno de la organización social, y capacidad de gobierno público, generado por actores de política pública que combinan micropolíticas, territorios y concepciones y prácticas de lo público.

MEDELLÍN Y LOS CICLOS OPUESTOS DE POLÍTICA

El ciclo institucional del sector público en Colombia, expresado en políticas de gobierno y los ciclos de política pública con enfoque de derecho público en sentido local, representan campos de interés para la investigación que desarrollamos considerando esta pregunta: ¿Medellín constituye una entidad territorial de aplicación del ciclo institucional del sector público o campo de interés para implementabilidad de ciclos de política pública con sentido local?

Para explorar en este cuestionamiento desarrollaremos tres unidades de análisis con el propósito de identificar aproximaciones y distancias de los ciclos indicados.

La planeación local del presupuesto participativo en Medellín representa la primera unidad de análisis, a partir del imperativo que indica que el presupuesto participativo ha dispuesto recursos públicos y no ha entregado capacidad de decisión política a los ciudadanos y organizaciones concurrentes al presupuesto participativo en la ciudad.

En efecto, para esta investigación es estratégico indicar que la planeación local del presupuesto participativo en Medellín, es la expresión mixta de los ciclos indicados, considerando que consolida la arquitectura institucional del sector público municipal y consecuentemente el presupuesto participativo activa programas de gobierno institucional, que concretan la democracia formal y sus reglas internas.

Complementariamente en el marco de esta unidad de análisis observamos la disposición territorial y participativa de actores ciudadanos, lo que permite identificar mínimas expresiones de ciclos de política pública en los que se identifican opciones territoriales y sectoriales relacionadas con aplicación de presupuestos públicos y planeación local, como factores básicos de política pública; en consecuencia, la planeación del presupuesto participativo en Medellín registra profundización del ciclo institucional del sector público con énfasis municipal y simultáneamente propicia condiciones básicas de ciclos de política pública, relativas al interés local por el territorio, por el poder local y por la planeación alternativa de la esfera pública.

La rendición pública de cuentas con enfoque de contabilidad social en Medellín, constituye la segunda unidad de análisis en la que esta investigación encuentra un factor de instrumentalización de la ciudadanía y la participación, lo que se traduce en el fortalecimiento del gobierno institucional, y correlativamente en el cierre de opciones políticas para el ascenso de los ciclos de política pública en Medellín.

En efecto, en la ciudad la rendición pública de cuentas está enfocada a la consolidación del prestigio político y administrativo del gobernante y solidariamente de las acciones políticas que lo envuelven, con el objetivo de elevar la condición de transparencia administrativa a la totalidad de los procedimientos y programas que engrana el sector público municipal: los sistemas de indicadores, las estadísticas de la inversión pública, los datos de co-

bertura en salud y educación pública, representan metodologías de rendición pública de cuentas que estimulan la publicidad del gobernante municipal y estimulan la mínima opción para que la contabilidad social en la ciudad resulte de la activación de ciclos de política pública.

El despliegue territorial y jurisdiccional de la agenda de gobierno de Medellín expresado en el Plan de Desarrollo, representa la tercera unidad de análisis de esta investigación, el Plan de Desarrollo aplica el derecho público clásicamente mediante dos mecanismos: se desarrollan los imperativos de la Ley 152 de 1992 y se activan programas gubernamentales asistidos por la planeación institucional, circunstancias que profundizan el sector público municipal, su ciclo institucional y su estructura burocrática que concibe la ciudadanía como objeto asistencial de la inversión pública y del desarrollo institucional y territorial; el plan de desarrollo de la ciudad representa la síntesis del sector público, materializa políticas gubernamentales timoneadas por el gobernante municipal y prescribe la participación ciudadana a juegos de intercambio político en los que los contenidos de la agenda de gobierno dependen de la coincidencia de cosmovisiones del gobernante y los ciudadanos sobre temas predeterminados de la ciudad; en consecuencia, las agendas públicas en Medellín carecen de escenarios y escenas territoriales y políticas para su consolidación en el marco de políticas públicas del nivel local, considerando que la superposición de la agenda de gobierno sobre agendas ciudadanas y territoriales de las organizaciones sociales, debilita la posibilidad del ascenso de agendas públicas a la esfera pública de la ciudad, por cuanto los consensos sobre temas y decisiones cruciales son consensos restringidos y focalizados hacia la figura del gobernante y su agenda.